

Décision n° 2024-001 du 18 janvier 2024

relative à la demande d'homologation des tarifs des redevances aéroportuaires applicables aux aéroports de Paris-Charles de Gaulle, Paris-Orly et Paris-Le Bourget à compter du 1^{er} avril 2024

L'Autorité de régulation des transports (ci-après « l'Autorité »),

Saisie d'une demande d'homologation des tarifs des redevances aéroportuaires applicables aux aéroports de Paris-Charles de Gaulle, Paris-Orly et Paris-Le Bourget pour la période tarifaire du 1^{er} avril 2024 au 31 mars 2025 par la société Aéroports de Paris (ci-après la « société ADP »), le 20 novembre 2023, le dossier ayant été déclaré recevable le même jour ;

Vu le règlement (CE) n° 1107/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 concernant les droits des personnes handicapées et des personnes à mobilité réduite lorsqu'elles font des voyages aériens ;

Vu la directive 2009/12/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2009 sur les redevances aéroportuaires ;

Vu le code des transports, notamment ses articles L. 6325-1, L. 6327-1, L. 6327-2 et R. 6325-1 et suivants ;

Vu l'arrêté du 24 janvier 1956 modifié relatif aux conditions d'établissement et de perception des redevances d'atterrissage et d'usage des dispositifs d'éclairage sur les aérodromes publics ;

Vu l'arrêté du 22 juillet 1959 modifié relatif aux conditions d'établissement et de perception des redevances de stationnement des aéronefs sur les aérodromes ouverts à la circulation aérienne publique ;

Vu l'arrêté du 26 février 1981 modifié fixant les conditions d'établissement et de perception des redevances d'usage des installations aménagées pour la réception des passagers et des marchandises sur les aéroports de France métropolitaine et d'outre-mer ;

Vu l'arrêté du 16 septembre 2005 modifié relatif aux redevances pour services rendus sur les aérodromes ;

Vu l'arrêté du 16 janvier 2012 modifié relatif à la transmission d'informations préalables à la fixation sur certains aérodromes des redevances mentionnées à l'article R. 224-1 du code de l'aviation civile ;

Vu l'arrêté du 28 juillet 2023 relatif à l'utilisation des moteurs auxiliaires de puissance des aéronefs lors de l'escale sur l'aérodrome de Paris-Charles de Gaulle, de Paris-Orly et de Paris-Le Bourget ;

Vu le règlement intérieur de l'Autorité ;

Vu la décision de l'Autorité n° 2022-024 du 31 mars 2022 portant détermination des principes auxquels obéissent les règles d'allocation des produits, des actifs et des charges pour les aéroports relevant du champ de compétence de l'Autorité de régulation des transports ;

Vu la décision de l'Autorité n° 2022-025 du 31 mars 2022 portant adoption de lignes directrices relatives à l'interprétation et à la portée qui seront données aux principes édictés dans la décision n° 2022-024 du 31 mars 2022 ;

Vu la décision de l'Autorité n° 2022-087 du 8 décembre 2022 relative à la demande d'homologation des tarifs des redevances aéroportuaires applicables aux aéroports de Paris-Charles de Gaulle, Paris-Orly et Paris-Le Bourget à compter du 1^{er} avril 2023 ;

Vu la décision de l'Autorité n° 2023-012 du 9 février 2023 portant adoption de lignes directrices relatives aux éléments nécessaires à l'instruction par l'Autorité de régulation des transports des demandes d'homologation des tarifs des redevances aéroportuaires en l'absence de contrat de régulation économique et aux vérifications prévues par l'article L. 6327-2 du code des transports ;

Vu la décision n° 2023-052 du 9 novembre 2023 portant adoption de lignes directrices relatives à l'appréciation des niveaux de coût moyen pondéré du capital (CMPC) des périmètres régulés des aéroports relevant du champ de compétence de l'Autorité de régulation des transports ;

Vu l'avis n° 2020-017 du 17 février 2020 relatif au coût moyen pondéré du capital à prendre en compte pour le projet de contrat de régulation économique d'Aéroports de Paris (ADP) sur la période 2021-2025 ;

Vu la demande d'avis adressée par la société ADP à la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (ci-après « DGCCRF »), conformément à l'article R. 6325-27 du code des transports ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Après avoir entendu, à leur demande, les représentants de l'Association internationale du transport aérien (IATA), de BAR France, de la société easyJet, de la société ADP et un collectif de représentants de dix usagers¹ les 11 et 12 décembre 2023 ;

Vu la note adressée par le Syndicat des compagnies aériennes autonomes (SCARA) au service de la procédure de l'Autorité le 23 novembre 2023 ;

Après en avoir délibéré le 18 janvier 2024 ;

Considérant l'ensemble des éléments qui suivent :

¹ L'audition a porté sur le sujet spécifique de l'allocation comptable des produits, des actifs et des charges.

Les usagers sont les suivants : la société Air France, la société easyJet, la société Transavia France, la société FedEx, BAR France, la Fédération nationale de l'aviation et de ses métiers (FNAM), le Syndicat des compagnies aériennes autonomes (SCARA), l'Association internationale du transport aérien (IATA), l'Airline operators committee (AOC) de Paris-Charles de Gaulle et l'Airline operators committee (AOC) de Paris-Orly.

1. CONTEXTE

1.1. Faits et procédure

1.1.1. Les aéroports de Paris

1. La gestion des aéroports de Paris-Charles de Gaulle, Paris-Orly et Paris-Le Bourget est assurée par la société ADP, en vertu de la loi n° 2005-357 du 20 avril 2005 relative aux aéroports et du décret n° 2005-828 du 20 juillet 2005 relatif à la société Aéroports de Paris. La société ADP détient en pleine propriété les terrains et installations aéroportuaires et, en application de la loi, exploite sans limitation de durée les trois principaux aéroports parisiens.
2. La société ADP, qui est également gestionnaire, sur le territoire français de dix autres plateformes d'aviation générale, appartient au Groupe ADP, lequel gère une vingtaine d'aéroports dans le monde.
3. Les trois principaux aéroports parisiens composant le système d'aérodromes géré par la société ADP sont :
 - Paris-Charles de Gaulle, qui a accueilli 57,5 millions de passagers en 2022, ce qui correspond à 75,5 % du niveau de trafic de 2019 ;
 - Paris-Orly, qui a accueilli 29,2 millions de passagers en 2022, ce qui correspond à 91,6 % du niveau de trafic de 2019 ;
 - Paris-Le Bourget, qui a enregistré environ 63 000 mouvements en 2022, ce qui correspond approximativement à 115 % du niveau de 2019.
4. Sur ces trois plateformes, la société ADP met à disposition des passagers, des compagnies aériennes et des opérateurs de courrier et de fret des installations aéroportuaires permettant d'accueillir toutes les catégories de trafic (long-courrier gros porteurs, moyen-courrier, low-cost, charter et affaires). La plateforme de Paris-Charles de Gaulle accueille le hub de l'alliance Skyteam et le hub européen de la compagnie FedEx.

1.1.2. La saisine de l'Autorité pour la période tarifaire du 1^{er} avril 2024 au 31 mars 2025

5. La société ADP a saisi l'Autorité d'une demande d'homologation des tarifs des redevances aéroportuaires applicables aux aéroports de Paris-Charles de Gaulle, Paris-Orly et Paris-Le Bourget pour la période tarifaire du 1^{er} avril 2024 au 31 mars 2025 par un dossier réceptionné au service de la procédure le vendredi 20 novembre 2023, qui a été déclaré recevable le même jour.
6. En application de l'article R. 6325-29 du code des transports, la société ADP a rendu publique sa proposition tarifaire le 20 novembre 2023.
7. Conformément au premier alinéa de l'article R. 6325-27 du même code, la DGCCRF a reçu, le 20 novembre 2023, la proposition tarifaire de la société ADP. Le silence gardé par la DGCCRF dans le délai de quinze jours à compter de la réception de la notification vaut, conformément au deuxième alinéa de l'article R. 6325-30 du code des transports, avis favorable sur les tarifs notifiés.

1.2. Cadre juridique applicable à l'homologation des tarifs des redevances aéroportuaires

1.2.1. Le droit de l'Union européenne

a. La directive 2009/12/CE du 11 mars 2009 sur les redevances aéroportuaires

8. La directive 2009/12/CE du 11 mars 2009 sur les redevances aéroportuaires établit des principes communs pour la perception de redevances aéroportuaires dans les aéroports de l'Union européenne. Elle s'applique à tout aéroport situé sur un territoire relevant du traité instituant la Communauté européenne², ouvert au trafic commercial et dont le trafic annuel dépasse cinq millions de mouvements de passagers, ainsi qu'à l'aéroport enregistrant le plus grand nombre de mouvements de passagers dans chaque État membre.
9. L'article 2, paragraphe 4, définit les redevances aéroportuaires comme « *un prélèvement effectué au profit de l'entité gestionnaire d'aéroport à la charge des usagers d'aéroport en contrepartie de l'utilisation des installations et des services qui sont fournis exclusivement par l'entité gestionnaire de l'aéroport, et qui sont liés à l'atterrissage, au décollage, au balisage et au stationnement des aéronefs, ainsi qu'à la prise en charge des passagers et du fret* ».
10. En principe, les redevances aéroportuaires sont fixées par les entités gestionnaires d'aéroport après consultation des usagers d'aéroport et n'entraînent pas de discrimination entre les usagers, conformément au droit de l'Union européenne.
11. L'article 6 de la directive encadre la consultation des usagers d'aéroport par l'entité gestionnaire d'aéroport. Cette consultation doit être mise en place au moins une fois par an en ce qui concerne l'application du système de redevances aéroportuaires, le niveau des redevances aéroportuaires et, s'il y a lieu, la qualité du service fourni. En vue de la consultation, l'entité gestionnaire fournit aux usagers d'aéroport ou à leurs représentants les informations sur les éléments servant de base à la détermination du système ou du niveau de toutes les redevances perçues par elle dans chaque aéroport, requises par l'article 7 de la directive.
12. En vertu de l'article 11 de la directive, les États membres désignent ou mettent en place une autorité indépendante qui constitue leur autorité de supervision indépendante nationale et qui est chargée (i) de veiller à la bonne application des mesures prises pour se conformer à la directive et (ii) d'assumer, au minimum, les tâches assignées au titre de l'article 6, concernant notamment l'application du système de redevances aéroportuaires et le niveau de ces redevances. Ils garantissent l'indépendance de l'autorité de supervision indépendante en veillant à ce qu'elle soit juridiquement distincte et fonctionnellement indépendante de toutes les entités gestionnaires d'aéroports et de tous les transporteurs aériens. Depuis le 1^{er} octobre 2019, l'Autorité assume les missions de l'autorité de supervision indépendante.
13. Le paragraphe 5 de l'article 6 laisse la possibilité aux États membres d'instituer une procédure obligatoire en vertu de laquelle les redevances aéroportuaires ou leur niveau maximal sont systématiquement déterminés ou approuvés par l'autorité de supervision indépendante.

² Devenu traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

b. Le règlement (CE) n° 1107/2006 du 5 juillet 2006 concernant les droits des personnes handicapées et des personnes à mobilité réduite lorsqu'elles font des voyages aériens

14. L'article 8 du règlement (CE) n° 1107/2006 prévoit que l'entité gestionnaire d'un aéroport peut, pour financer l'assistance spécifique due aux personnes handicapées et à mobilité réduite (ci-après « PHMR »), percevoir, sur une base non discriminatoire, une redevance spécifique auprès des usagers de l'aéroport.
15. Cette redevance spécifique doit être raisonnable, calculée en fonction des coûts, transparente et établie par l'entité gestionnaire de l'aéroport, en coopération avec ses usagers, par l'intermédiaire du comité des usagers de l'aéroport s'il en existe un ou de toute autre entité appropriée. L'entité gestionnaire tient une comptabilité séparée respectivement pour ses activités relatives à l'assistance fournie aux PHMR et pour ses autres activités. Elle met à la disposition des usagers de l'aéroport un relevé annuel vérifié des redevances perçues et des frais engagés en ce qui concerne cette assistance.
16. L'article 6 du règlement prévoit que le transporteur aérien ayant lui-même reçu une notification de besoin d'assistance au moins quarante-huit heures avant l'heure de départ publiée du vol communique cette information à l'entité gestionnaire des aéroports de départ, d'arrivée et de transit, au moins trente-six heures avant l'heure de départ publiée du vol. Dans tous les autres cas, il communique ces informations « *dès que possible* ».

1.2.2. Le droit national

a. Les redevances pour services rendus

17. L'article L. 6325-1 du code des transports prévoit que les services publics aéroportuaires (SPA) rendus sur les aérodromes ouverts à la circulation aérienne publique donnent lieu à la perception de redevances pour services rendus fixées conformément à l'article L. 410-2 du code de commerce.
18. Il précise également que « *le montant des redevances tient compte de la rémunération des capitaux investis sur un périmètre d'activités précisé par voie réglementaire pour chaque aérodrome, appréciée au regard du coût moyen pondéré du capital estimé à partir du modèle d'évaluation des actifs financiers, des données financières de marché disponibles et des paramètres pris en compte pour les entreprises exerçant des activités comparables. Il peut tenir compte des dépenses, y compris futures, liées à la construction d'infrastructures ou d'installations nouvelles avant leur mise en service. / Il peut faire l'objet, pour des motifs d'intérêt général, de modulations limitées tendant à réduire ou compenser les atteintes à l'environnement, améliorer l'utilisation des infrastructures, favoriser la création de nouvelles liaisons ou répondre à des impératifs de continuité et d'aménagement du territoire. / Le produit global de ces redevances ne peut excéder le coût des services rendus sur l'aérodrome ou sur le système d'aérodromes desservant la même ville ou agglomération urbaine concerné, système défini au sens du présent chapitre comme un groupe d'aérodromes desservant la même ville ou agglomération urbaine, géré par un même exploitant et désigné comme tel par l'autorité compétente de l'État. / Les éléments financiers servant de base de calcul des tarifs des redevances prévues au présent article sont déterminés à partir des états financiers, le cas échéant prévisionnels, établis conformément aux règles comptables françaises* ».

19. L'article R. 6325-1 du code des transports dispose que « *les services publics aéroportuaires donnant lieu à la perception de redevances en application de l'article L. 6325-1 sont les services rendus aux exploitants d'aéronefs et à leurs prestataires de services à l'occasion de l'usage de terrains, d'infrastructures, d'installations, de locaux et d'équipements aéroportuaires fournis par l'exploitant d'aérodrome, dans la mesure où cet usage est directement nécessaire, sur l'aérodrome, à l'exploitation des aéronefs ou à celle d'un service de transport aérien* ».
20. Les articles R. 6325-3 et suivants du code des transports définissent les redevances concernées et les modalités de leurs éventuelles modulations.

b. Le périmètre régulé

21. L'article L. 6325-1 du code des transports précité prévoit que le montant des redevances tient compte de la rémunération des capitaux investis sur un périmètre d'activités précisé par voie réglementaire pour chaque aérodrome.
22. L'article R. 6325-22 du code des transports renvoie à un arrêté du ministre chargé de l'aviation civile le soin de fixer ce périmètre, ainsi que, le cas échéant, les modalités de prise en compte des profits dégagés par des activités de l'exploitant extérieures à ce périmètre.
23. Le I de l'article 1^{er} de l'arrêté du 16 septembre 2005 susvisé fixe le périmètre des activités régulées applicable pour la société ADP. Ce périmètre couvre l'ensemble des activités de la société ADP sur les aérodromes mentionnés à l'article D. 6323-4 du code des transports, à l'exclusion : des activités d'assistance en escale, de certaines activités exercées par des entreprises liées à l'exploitant, des activités relevant de la taxe d'aéroport et de la taxe sur les nuisances sonores aériennes, des activités commerciales et de services telles que celles relatives aux boutiques, à la restauration, aux services bancaires et de change, à l'hôtellerie, à la location d'automobiles et à la publicité, des activités foncières et immobilières hors aérogares autres que celles consistant en la mise à disposition de terrains, surfaces, immeubles ou locaux pour certaines activités³, et des activités sans rapport avec le ou les aérodromes concernés.

c. La procédure d'homologation des tarifs des redevances

24. Aux termes de l'article L. 6327-1 du code des transports, l'Autorité est compétente pour homologuer les tarifs des redevances pour services rendus mentionnées à l'article L. 6325-1 du même code et leurs modulations concernant « *les aérodromes dont le trafic annuel a dépassé cinq millions de passagers lors de l'une des cinq années civiles précédentes ainsi que pour les aérodromes faisant partie d'un système d'aérodromes au sens de l'article L. 6325-1 précité comprenant au moins un aérodrome dont le trafic annuel a dépassé cinq millions de passagers lors de l'une des cinq années civiles précédentes* ».
25. L'Autorité dispose, conformément à l'article R. 6325-33 du code des transports, d'un délai de deux mois à compter de la réception de la notification pour s'opposer, le cas échéant, aux tarifs et modulations qui lui sont soumis. L'article R. 6325-34 du même code prévoit que l'exploitant d'aérodrome peut, dans le mois qui suit l'opposition de l'Autorité et sans nouvelle consultation des usagers, lui notifier de nouveaux tarifs et leurs éventuelles modulations. L'Autorité dispose alors d'un délai d'un mois pour s'opposer à ces tarifs. Si elle ne s'y oppose pas, ceux-ci sont réputés homologués et deviennent exécutoires, sous réserve de l'accomplissement des formalités de publication.

³ À savoir : l'exercice des activités d'assistance en escale, le stockage et la distribution de carburants d'aviation, la maintenance des aéronefs, l'exercice des activités liées au fret aérien, l'exercice des activités d'aviation générale et d'affaires, le stationnement automobile public et par abonnements, et les transports publics.

d. Le rôle de l'Autorité lorsqu'elle est saisie d'une demande d'homologation tarifaire

26. L'article L. 6327-2 du code des transports précise les missions de l'Autorité lorsqu'elle est saisie d'une demande d'homologation des tarifs et de leurs modulations. Dans ce cadre, elle s'assure :
- « du respect de la procédure de consultation des usagers fixée par voie réglementaire ;
 - que les tarifs et leurs modulations respectent les règles générales applicables aux redevances, qu'ils sont non discriminatoires et que leur évolution, par rapport aux tarifs en vigueur, est modérée ;
 - lorsqu'un contrat a été conclu en application de l'article L. 6325-2, du respect des conditions de l'évolution des tarifs prévues par le contrat ;
 - en l'absence de contrat pris en application de l'article L. 6325-2, que l'exploitant d'aérodrome reçoit une juste rémunération des capitaux investis sur le périmètre d'activités mentionné à l'article L. 6325-1, appréciée au regard du coût moyen pondéré du capital calculé sur ce périmètre, et que le produit global des redevances n'excède pas le coût des services rendus ».
27. Par une décision du 28 janvier 2021, le Conseil d'État a rappelé que les dispositions combinées du code des transports et du code de l'aviation civile, alors applicables, impliquaient, conformément aux objectifs de la directive 2009/12/CE précitée, l'intervention des usagers des aéroports, d'une part, et celle de l'Autorité, d'autre part, dans la détermination des règles d'allocation des produits, des actifs et des charges au périmètre régulé par les exploitants aéroportuaires.
28. À la suite de cette décision, l'article L. 6327-3-1 du code des transports, créé par la loi n° 2021-1308 du 8 octobre 2021 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine des transports, de l'environnement, de l'économie et des finances, a précisé que l'Autorité détermine les principes auxquels obéissent les règles d'allocation des produits, des actifs et des charges au périmètre régulé, par une décision publiée au *Journal officiel*.
29. Sur ce fondement, l'Autorité a publié sa décision n° 2022-024 du 31 mars 2022 portant détermination des principes auxquels obéissent les règles d'allocation des produits, des actifs et des charges pour les aéroports relevant du champ de compétence de l'Autorité de régulation des transports, laquelle s'accompagne de la décision n° 2022-025 du 31 mars 2022 portant adoption de lignes directrices relatives à l'interprétation et à la portée qui seront données aux principes édictés dans la décision n° 2022-024.
30. La décision n° 2022-024 s'applique aux propositions tarifaires notifiées à l'Autorité, dans les conditions prévues à l'article R. 6325-27 du code des transports, à compter du 1^{er} septembre 2022.

1.3. La période tarifaire antérieure

31. Les tarifs des redevances aéroportuaires en vigueur pour la période du 1^{er} avril 2023 au 31 mars 2024 sont ceux homologués par la décision n° 2022-087 du 8 décembre 2022 de l'Autorité.

1.4. Contexte spécifique ayant conduit la société ADP à modifier sa proposition tarifaire initialement envisagée pour la période tarifaire 2024-2025 au regard du projet de loi de finances pour 2024

32. De façon usuelle, la société ADP a réuni trois fois la commission consultative économique (ci-après « CoCoÉco ») de Paris-Charles de Gaulle et Paris-Orly : les 28 juin, 25 juillet et 21 septembre 2023. Au cours de la dernière séance, la CoCoÉco s'est prononcée sur le programme d'investissements et sur la proposition tarifaire pour la période du 1^{er} avril 2024 au 31 mars 2025 (ci-après « la période tarifaire 2024-2025 »).
33. En ce qui concerne l'aérodrome de Paris-Le Bourget, la CoCoÉco a été réunie le 22 septembre 2023 et s'est prononcée sur le programme d'investissements et sur la proposition tarifaire pour la période tarifaire 2024-2025.
34. Le 27 septembre 2023, le Gouvernement a déposé le projet de loi de finances (ci-après « PLF ») pour 2024 à l'Assemblée nationale. Son article 15 avait pour objet de créer une taxe à laquelle seraient assujettis les exploitants d'infrastructures de transport de longue distance, dont la société ADP, à compter du 1^{er} janvier 2024.
35. Depuis lors, la loi de finances pour 2024⁴ a été promulguée le 29 décembre 2023⁵ et publiée au *Journal Officiel* le 30 décembre 2023. Son article 100, issu de l'article 15 du PLF pour 2024, institue la taxe sur l'exploitation des infrastructures de transport de longue distance.
36. Au titre de cette taxe, la société ADP devrait supporter, en 2024, une charge d'environ [110 – 130] millions d'euros. Au regard de la règle d'allocation appliquée par la société ADP⁶, environ [25 – 35] millions d'euros seraient alloués au périmètre non régulé et [85 – 95] millions d'euros au périmètre régulé (dont [50 – 95] millions d'euros sur la caisse aéronautique du périmètre régulé).
37. Considérant que les équilibres tarifaires proposés aux usagers par la société ADP lors des CoCoÉcos des 21 et 22 septembre 2023 ont été bouleversés, la société ADP a souhaité, de façon extraordinaire, convoquer de nouveau les CoCoÉco⁷, le 13 novembre 2023, pour présenter de nouvelles propositions tarifaires.
38. Dans ces nouvelles propositions tarifaires, la société ADP a revu à la hausse les taux d'évolution des tarifs de certaines redevances aéroportuaires pour permettre de couvrir, de façon partielle⁸, les charges allouées au périmètre de la caisse aéronautique sur chacune de ces redevances. Concernant la grille tarifaire applicable aux aéroports de Paris-Charles de Gaulle et Paris-Orly, seuls les tarifs des redevances dont l'assiette est le passager ont été modifiés⁹. Concernant la grille tarifaire applicable à l'aérodrome de Paris-Le Bourget, les tarifs de la redevance de stationnement et de la redevance d'atterrissage ont été revus à la hausse. La société ADP a conservé à l'identique les autres paramètres de ses propositions tarifaires¹⁰.

⁴ Loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024.

⁵ À la suite de la décision du Conseil constitutionnel n° 2023-862 DC du 28 décembre 2023.

⁶ La société ADP applique une allocation de cette charge fiscale au prorata des chiffres d'affaires externes des différents périmètres d'activités.

⁷ Respectivement (i) la CoCoÉco de Paris-Charles de Gaulle et de Paris-Orly et (ii) la CoCoÉco de Paris-Le Bourget.

⁸ Sur les [50 – 95] millions d'euros de charges allouées à la caisse aéronautique, la société ADP a procédé à une réévaluation à la hausse des tarifs des redevances aéroportuaires qui permettent de générer des recettes susceptibles de couvrir approximativement [50 – 60] % des charges relatives à la taxe sur les infrastructures de longue distance.

⁹ À l'exception de la nouvelle redevance pour la mise à disposition des équipements de pré-conditionnement d'air.

¹⁰ Notamment (i) la structure des grilles tarifaires proposées et les conditions d'application des modulations tarifaires des redevances, (ii) les prévisions de trafic, (iii) les programmes d'investissements, (iv) l'estimation du coût moyen pondéré du capital après impôts du périmètre régulé applicable à la période tarifaire faisant l'objet de l'homologation et (v) les règles d'allocation des produits, des actifs et des charges.

1.5. Contenu de la saisine pour la période tarifaire du 1^{er} avril 2024 au 31 mars 2025

39. La société ADP a saisi l'Autorité d'une demande d'homologation de deux grilles tarifaires applicables respectivement aux aéroports de Paris-Charles de Gaulle et Paris-Orly, d'une part, et de Paris-Le Bourget, d'autre part, pour la période tarifaire 2024-2025. Ces grilles tarifaires, qui ont été établies sur la base des périmètres d'activités prévus par l'arrêté du 16 septembre 2005 susvisé, sont identiques à celles votées respectivement par les membres des CoCoÉcos le 13 novembre 2023.
40. Les grilles tarifaires soumises à l'homologation de l'Autorité comprennent les redevances prévues aux articles R. 6325-4 et suivants du code des transports ainsi que la redevance versée en contrepartie des prestations d'assistance aux PHMR.

1.5.1. En ce qui concerne la structure et les modulations tarifaires

a. S'agissant des aéroports de Paris-Charles de Gaulle et de Paris-Orly

41. La société ADP prévoit, dans sa proposition pour la période tarifaire 2024-2025, deux évolutions relatives à la structure tarifaire par rapport à la grille actuellement en vigueur.
42. En premier lieu, la société ADP propose d'introduire une nouvelle redevance pour la mise à disposition des équipements de pré-conditionnement d'air (ci-après « redevance PCA »).
43. En deuxième lieu, la société ADP propose d'intégrer dans la redevance pour mise à disposition des installations d'enregistrement et d'embarquement et traitement des bagages locaux, un tarif spécifique pour l'utilisation de bornes d'enregistrement en libre-service à usage commun (dites bornes « CUSS »¹¹).
44. S'agissant des modulations tarifaires, la société ADP propose de reconduire, dans les mêmes conditions que durant la période tarifaire actuellement en vigueur, les trois modulations applicables aux aéroports de Paris-Charles de Gaulle et Paris-Orly : celle applicable à la redevance de stationnement pour les aéronefs stationnant de nuit sur ces aérodromes, les modulations acoustiques des redevances d'atterrissage sur ces aérodromes et la modulation tarifaire de la redevance d'assistance aux PHMR.

b. S'agissant de l'aérodrome de Paris-Le Bourget

45. La société ADP, envisage, dans sa proposition pour la période tarifaire 2024-2025, de reconduire la structure tarifaire actuellement en vigueur pour l'aérodrome de Paris-Le Bourget et de modifier la modulation acoustique de la redevance d'atterrissage.

¹¹ Acronyme qui résulte de l'expression « *common use self service* ».

1.5.2. En ce qui concerne l'évolution des tarifs des redevances

a. S'agissant des aéroports de Paris-Charles de Gaulle et de Paris-Orly

46. La société ADP propose une évolution différenciée des tarifs des redevances aéroportuaires applicables aux aéroports de Paris-Charles de Gaulle et Paris-Orly, correspondant à une hausse moyenne de + 4,5 % par rapport aux tarifs actuellement en vigueur.
47. Cette hausse moyenne résulte :
- D'une hausse, en moyenne, de +6,7 % des tarifs unitaires de la redevance par passager ;
 - D'une hausse, en moyenne, de +6,4 % des tarifs de la redevance pour mise à disposition des installations de traitement des bagages en correspondance ;
 - D'une hausse, en moyenne, de +6,3 % des tarifs de la part variable de la redevance pour mise à disposition de banques d'enregistrement et d'embarquement et traitement des bagages locaux ;
 - D'une hausse de +5,9 % du tarif annuel de la part fixe pour les comptoirs d'enregistrement¹² ;
 - D'une baisse, en moyenne, de -0,3 % des tarifs unitaires de la redevance de stationnement ;
 - D'une hausse, en moyenne, de +1,5 % des tarifs unitaires de la redevance d'atterrissage et des autres redevances accessoires de la grille tarifaire.
48. L'Autorité note, au regard du contexte rappelé aux points 32 à 38, que la société ADP avait initialement proposé une évolution différenciée des tarifs des redevances aéroportuaires applicables aux aéroports de Paris-Charles de Gaulle et Paris-Orly, correspondant à une hausse moyenne de +1,5 % par rapport aux tarifs actuellement en vigueur. La proposition tarifaire présentée à la CoCoÉco du 13 novembre 2023 et soumise à l'homologation de l'Autorité consiste en une augmentation, en moyenne, de trois points de pourcentage par rapport à la proposition tarifaire initialement présentée le 21 septembre 2023, que la société ADP a choisi de faire quasiment exclusivement porter sur les redevances assises sur les passagers¹³.
49. Concernant la redevance d'assistance aux PHMR, la société ADP propose, d'une part, une hausse moyenne des tarifs unitaires de +8,3 % pour l'aéroport de Paris-Charles de Gaulle, d'autre part, une hausse moyenne des tarifs unitaires de +7,5 % pour l'aéroport de Paris-Orly.
50. L'Autorité note, au regard du contexte rappelé aux points 32 à 38, que la société ADP avait initialement proposé, d'une part, une hausse moyenne des tarifs unitaires de +5,4 % pour l'aéroport de Paris-Charles de Gaulle, d'autre part, une hausse moyenne des tarifs unitaires de +4,9 % pour l'aéroport de Paris-Orly. L'Autorité relève que la société ADP a également appliqué en moyenne une augmentation additionnelle de trois points de pourcentage dans sa proposition présentée à la CoCoÉco du 13 novembre 2023 par rapport à la proposition initiale.

¹² Ce tarif est une composante de la redevance pour mise à disposition de banques d'enregistrement et d'embarquement et traitement des bagages locaux.

¹³ Le taux d'évolution moyen des tarifs de la redevance par passager passe ainsi de +1,9 % à +6,7 % entre la proposition initiale et la proposition révisée. La part variable de la redevance pour mise à disposition des banques d'enregistrement et d'embarquement et traitement des bagages locaux augmente de +1,5 % à +6,3 %. La redevance pour mise à disposition des installations de traitement des bagages en correspondance augmente de +1,5 % à +6,8 %. En ce qui concerne la nouvelle redevance dite PCA et le tarif relatif à l'utilisation des bornes dites CUSS, l'augmentation est de trois points par rapport à la proposition de septembre 2023 afin, selon la société ADP, de préserver l'équilibre économique de ces nouvelles redevances.

b. S'agissant de l'aérodrome de Paris-Le Bourget

51. La société ADP propose une hausse différenciée des redevances aéroportuaires de l'aérodrome de Paris-Le Bourget en moyenne de +5,4 %, avec :
- Une hausse moyenne de +5 % des tarifs unitaires de la redevance d'atterrissage¹⁴ ;
 - Une hausse de +5,4 % du tarif de la redevance de stationnement ;
 - Une hausse de +1,5 % du tarif de la redevance relative à la fourniture de titres de circulation aéroportuaire.
52. L'Autorité note, au regard du contexte rappelé aux points 32 à 38, que la société ADP avait initialement proposé une évolution différenciée des tarifs des redevances aéroportuaires de l'aérodrome de Paris-Le Bourget de +2,5 % en moyenne. La société ADP a également appliqué, en moyenne, une augmentation additionnelle de trois points de pourcentage dans sa proposition présentée à la CoCoÉco du 13 novembre 2023 par rapport à la proposition initiale présentée le 22 septembre 2023. La société ADP a revu à la hausse l'évolution tarifaire des redevances d'atterrissage et des redevances de stationnement, sans évolution concernant la redevance relative aux titres de circulation (dite « badges »).

1.5.3. En ce qui concerne les perspectives de trafic et la rentabilité du périmètre régulé envisagés

53. Sur le fondement de l'article 5 de l'arrêté du 16 janvier 2012 susvisé, la société ADP a interrogé les principaux usagers opérant sur les aéroports de Paris-Charles de Gaulle et Paris-Orly, afin de connaître leurs prévisions de trafic. L'Autorité relève que six d'entre eux ont apporté une réponse à la société ADP.
54. Dans sa proposition tarifaire soumise à l'homologation de l'Autorité, la société ADP prévoit un trafic de [95 – 115] millions de passagers, pour la période tarifaire 2024-2025, correspondant à une baisse d'environ [0 – 10] % par rapport au trafic de référence réalisé en 2019. Il résulte de ces prévisions, pour la période tarifaire concernée, un niveau des produits opérationnels des redevances aéroportuaires soumises à homologation de l'Autorité de [1400 – 1800] millions d'euros et un niveau des produits opérationnels issus des activités non aéronautiques du périmètre régulé de [700 – 900] millions d'euros (correspondant, respectivement, à [100 – 110] % et [120 – 130] % des niveaux de 2019). Sur le périmètre régulé et pour la période tarifaire soumise à l'homologation, le taux de retour sur les capitaux investis (ci-après « ROCE ») est estimé par la société ADP à + [2,5 – 4,5] %.
55. La société ADP estime le coût moyen pondéré du capital (ci-après « CMPC ») après impôts du périmètre régulé applicable à la période tarifaire faisant l'objet de l'homologation à +6,67 %.

¹⁴ Hors application des coefficients acoustiques (associés à la modulation acoustique des redevances d'atterrissage sur cet aérodrome).

2. ANALYSE

2.1. Sur le respect de la procédure de consultation des usagers

2.1.1. En ce qui concerne le déroulement de la consultation

56. L'article R. 6325-18 du code des transports dispose qu'« *une consultation des usagers mentionnés au premier alinéa de l'article R. 6325-1 est engagée au moins quatre mois avant l'entrée en vigueur de nouvelles conditions tarifaires. Elle s'effectue dans le cadre de la commission consultative économique de l'aérodrome, lorsque celui-ci en est doté conformément aux dispositions de l'article R. 6325-54* ».
57. L'article R. 6325-61 du code des transports dispose que « *[l]a commission est réunie au moins une fois par an pour émettre un avis sur les modalités d'établissement et d'application, sur l'aérodrome considéré, des redevances pour services rendus prévues par l'article R. 6325-1 ainsi que sur les programmes d'investissements de l'aérodrome* ».

a. S'agissant de la consultation de la CoCoÉco des aéroports de Paris-Charles de Gaulle et de Paris-Orly

58. Dans le contexte rappelé aux points 32 à 38, la société ADP a réuni quatre fois la CoCoÉco¹⁵ des aéroports de Paris-Charles de Gaulle et Paris-Orly dans l'année 2023. Les délais de convocation de ses membres ont été respectés.
59. La CoCoÉco s'est prononcée à l'unanimité en faveur de la modification du règlement intérieur de la CoCoÉco¹⁶.
60. Lors de la séance du 21 septembre 2023, la CoCoÉco s'est également prononcée en faveur du programme d'investissements. L'ensemble des représentants de la société ADP et deux autres membres de la CoCoÉco ont voté pour, alors que la majorité des usagers et leurs représentants se sont abstenus (quatre) ou ont voté contre (six).
61. Lors de la séance du 13 novembre 2023, la CoCoÉco s'est prononcée en faveur de la proposition tarifaire pour 2024-2025 tenant compte des effets de la mise en place de la taxe sur les infrastructures de transports de longue distance. L'ensemble des représentants d'ADP et un autre membre de la CoCoÉco ont voté pour, alors que la majorité des usagers et leurs représentants se sont abstenus (deux) ou ont voté contre (huit).

¹⁵ La CoCoÉco des aéroports de Paris-Charles de Gaulle et de Paris-Orly se compose des représentants de : la société ADP (huit représentants), la société Air France, la société easyJet, la société FedEx, la société Transavia, l'Airline operators committee (AOC) de Paris-Charles de Gaulle, l'Airline operators committee (AOC) de Paris-Orly, Board of Airlines Representatives (BAR France), la Chambre syndicale de l'assistance en escale (CSAE), la Chambre syndicale du transport aérien (CSTA), la Fédération nationale de l'aviation et de ses métiers (FNAM), l'Association internationale du transport aérien (IATA) et le Syndicat des compagnies aériennes autonomes (SCARA).

¹⁶ La modification principale porte sur l'introduction d'un article visant à permettre la mise en place de groupes de travail, en complément des réunions annuelles de la CoCoÉco, afin de permettre à ses membres ou à leurs représentants de débattre avec les représentants de la société ADP sur des thématiques spécifiques.

b. S'agissant de la consultation de la CoCoÉco de l'aérodrome de Paris-Le Bourget

62. Dans le contexte rappelé aux points 32 à 38, la société ADP a réuni à deux reprises la CoCoÉco¹⁷ de l'aérodrome de Paris-Le Bourget, le 22 septembre et le 13 novembre 2023. Les délais de convocation de ses membres ont été respectés.
63. Lors de la séance du 22 septembre 2023, la CoCoÉco s'est opposée au programme d'investissements pour la période tarifaire 2024-2025, l'ensemble des usagers et de leurs représentants, majoritaires, ayant voté contre.
64. Lors de la séance du 13 novembre 2023, la CoCoÉco s'est opposée à la proposition tarifaire pour 2024-2025 tenant compte des effets de la mise en place de la taxe sur les infrastructures de transports de longue distance, l'ensemble des usagers et de leurs représentants, majoritaires, ayant voté contre.

2.1.2. En ce qui concerne le contenu de la consultation

65. L'article L. 6325-7 du code des transports dispose que, « *[d]ans le cadre [des] consultations, les exploitants d'aérodromes transmettent aux usagers ou aux représentants d'usagers des informations sur les éléments servant de base à la détermination des tarifs des redevances et des informations permettant d'apprécier l'utilisation des infrastructures et des informations sur les programmes d'investissement* ».
66. L'article R. 6325-23 du code des transports fixe une liste d'informations à porter à la connaissance des usagers, dans le cadre des consultations préalables à la fixation de nouveaux tarifs. Cette liste mentionne notamment : les éléments listés au second alinéa de l'article R. 6325-13 et à l'article R. 6325-16 du code des transports¹⁸ ; des informations sur les résultats et les prévisions de trafic ; des informations sur les éléments servant de base à la détermination des tarifs des redevances ; des éléments sur les résultats et les prévisions d'investissement.
67. Ces éléments, complétés et précisés par l'arrêté du 16 janvier 2012 susvisé, doivent être fournis aux membres de la CoCoÉco préalablement à la réunion de la commission. Cet arrêté précise, par ailleurs les délais à respecter pour la transmission préalable des informations.
68. Il ressort des éléments du dossier que les membres de la CoCoÉco ont disposé de l'ensemble des documents et informations requis par la réglementation.
69. L'Autorité relève, par ailleurs, plusieurs éléments en ce qui concerne le contenu de la consultation.

¹⁷ La CoCoÉco de Paris-Le Bourget se compose des représentants de : la société ADP (quatre représentants), la société Astonsky (Clair Group), la société Dassault Falcon Service, la société IXAIR, l'European Business Aviation Association (EBAA France), la Fédération nationale de l'aviation et de ses métiers (FNAM) et le Syndicat des compagnies aériennes autonomes (SCARA).

¹⁸ Dès lors que l'exploitant prend en compte dans la détermination des tarifs des redevances des dépenses futures liées à la construction de certaines infrastructures ou installations, il communique aux usagers : l'opération, son coût prévisionnel, la programmation des travaux correspondants et l'échéance de la mise en service ainsi qu'une étude sur l'impact économique prévisionnel du dispositif tarifaire pour les usagers et pour l'aérodrome (article R. 6325-13 du code des transports). Lorsque l'exploitant prévoit d'introduire une modulation nouvelle ou d'apporter un changement substantiel à une modulation, il communique aux usagers l'objectif d'intérêt général recherché, la période d'application de la modulation, les indicateurs de suivi correspondant à cet objectif et l'impact prévisionnel des modulations sur les conditions d'usage de l'aérodrome (article R. 6325-16 du code des transports).

70. En premier lieu, comme elle l'avait encouragée dans sa décision n° 2022-087 susvisée, la société ADP a enrichi les éléments transmis à ses usagers en communiquant des informations plus précises sur les principales opérations d'investissement en amont de la séance de la CoCoÉco du 25 juillet 2023. En particulier, la société ADP a transmis un fichier présentant tous les investissements supérieurs à 1,5 million d'euros, ainsi que d'autres documents améliorant la présentation des projets significatifs, de son projet industriel à long terme et de l'analyse relative à l'adéquation capacité-traffic.
71. Afin de répondre à la demande de certains usagers qui ont indiqué souhaiter disposer de davantage de temps pour pouvoir appréhender toutes les données, et de données plus précises en ce qui concerne la présentation des projets d'investissements¹⁹, la société ADP a proposé de mettre en place, au premier trimestre 2024, un groupe de travail dédié aux investissements. Celui-ci devrait permettre de « *faire un état des lieux sur le sujet, écouter les pistes d'évolution qui pourraient être proposées par les usagers, conduire un recensement et une analyse des idées avancées par les usagers et, enfin, proposer un format de restitution des investissements en CoCoEco* ». L'Autorité encourage cette initiative, qui devrait contribuer à renforcer la transparence des informations partagées en matière d'investissements, afin de permettre aux usagers d'identifier les impacts des investissements proposés sur l'utilisation des infrastructures, la qualité de service et le niveau des tarifs.
72. En second lieu, s'agissant de la qualité du service rendu aux usagers, l'Autorité relève qu'en 2023 la société ADP a mis en place des ateliers de travail avec les usagers, dans le but d'établir une liste des indicateurs de qualité de service qui seront présentés annuellement en CoCoÉco.
73. Les réflexions menées au cours de ces ateliers de travail ont abouti à la mise en place de nouveaux indicateurs et sous un nouveau format, qui permettent notamment de mettre davantage en exergue la disponibilité des équipements et installations sous la responsabilité de la société ADP.
74. L'Autorité encourage la poursuite des travaux et invite les participants à ces ateliers à s'interroger sur les mécanismes incitatifs à mettre en place pour favoriser l'amélioration de la qualité du service rendu par l'exploitant aux usagers pour un même niveau de redevance.

2.2. Sur le respect des règles applicables aux redevances aéroportuaires

75. Conformément aux articles R. 6325-3 et suivants et R. 6325-27 et suivants du code des transports, l'analyse de l'Autorité porte sur les redevances principales, accessoires et leurs modulations, ainsi que sur la redevance d'assistance fournie aux PHMR.
76. Sont en particulier exclues du champ de contrôle de l'Autorité, en application du I de l'article 1 de l'arrêté du 16 septembre 2005 susvisé et de l'article R. 6325-27 du code des transports, la taxe d'aéroport, les redevances relatives aux prestations d'assistance en escale et les redevances accessoires correspondant à des services de nature particulière qui ne sont rendus qu'à certains usagers et qui peuvent être fixées contractuellement entre le gestionnaire d'aéroport et les compagnies aériennes.

¹⁹ À titre illustratif, plusieurs axes d'amélioration sont souhaités par certains usagers, notamment : (i) clarifier les libellés des projets, (ii) fournir l'indication selon laquelle le projet est nouveau, abandonné ou existant ; (iii) présenter les montants dépensés avant la période tarifaire concernée et le coût total ; (iv) détailler et expliquer les écarts de coûts par projet au cours de leur réalisation ; (v) fournir l'indication de l'allocation en pourcentage au périmètre régulé et au périmètre non régulé ; (vi) présenter les alternatives aux projets d'investissements, y compris celle consistant à ne pas réaliser le projet, et (vii) illustrer les gains déjà réalisés ou envisagés du projet, notamment en termes d'amélioration de la qualité de service.

2.2.1. En ce qui concerne la structure tarifaire

a. Intégration dans la grille tarifaire d'une redevance PCA

77. Comme mentionné au point 42, la société ADP propose d'introduire une nouvelle redevance pour la mise à disposition des équipements de pré-conditionnement d'air dite « redevance PCA ». Les plateformes de Paris-Orly et Paris-Charles de Gaulle font l'objet de restrictions réglementaires²⁰ sur l'utilisation des moteurs auxiliaires de puissance²¹ des aéronefs en stationnement, qui rendent obligatoires l'utilisation de moyens de substitution²².
78. Dès lors, la société ADP prévoit de déployer et de mettre à disposition, progressivement, des équipements électriques fixés sur tous les postes de stationnement, qui devraient contribuer à limiter la consommation de kérosène des aéronefs et ainsi diminuer les émissions de polluants et de gaz à effet de serre liées à l'utilisation des moteurs auxiliaires de puissance.
79. La facturation sera appliquée aux seules aires équipées, au fur et à mesure du déploiement. Les tarifs sont fonction de la catégorie de besoin énergétique de l'aéronef²³ et l'assiette est la touchée arrivée et la touchée départ. L'usage de cette installation correspond à un service public aéroportuaire, lequel peut faire l'objet d'une redevance accessoire en application de l'article R. 6325-9 du code des transports.
80. Les tarifs proposés ne conduisent pas, pour la période tarifaire soumise à l'homologation, à une sur-couverture des coûts relatifs à l'équipement et à l'utilisation des postes équipés dont la mise en service est prévue au cours de cette même période²⁴.
81. Au regard des points 79 et 80, l'Autorité considère que la mise en place et les tarifs fixés pour cette redevance sont conformes aux principes généraux applicables aux redevances.

b. Intégration dans la grille tarifaire d'un tarif dédié aux bornes « CUSS » dans la redevance pour mise à disposition des installations d'enregistrement et d'embarquement et le traitement des bagages locaux

82. Comme mentionné au point 43, la société ADP propose d'intégrer, dans la redevance pour mise à disposition des installations d'enregistrement et d'embarquement et le traitement des bagages locaux, un tarif spécifique pour l'utilisation de bornes d'enregistrement en libre-service à usage commun, dites bornes « CUSS ».
83. Actuellement, cette prestation fait l'objet d'un contrat conclu entre la société ADP et certaines compagnies utilisatrices de cette prestation, donnant lieu au paiement d'une redevance qualifiée par la société ADP de « redevance accessoire contractuelle », au sens du dernier alinéa de l'article R. 6325-9 du code des transports.

²⁰ Arrêté du 28 juillet 2023 susvisé.

²¹ Au sens de l'article 1 de l'arrêté du 28 juillet 2023 susvisé : « *moteur auxiliaire thermique embarqué pouvant assurer l'alimentation en énergie de l'aéronef lorsque celui-ci est en stationnement pour l'usage de l'électricité, de la climatisation ou du chauffage de l'air en cabine ou pour le démarrage des moteurs* ».

²² Au sens de l'article 1 de l'arrêté du 28 juillet 2023 susvisé : « *dispositifs fixes ou mobiles sur la plate-forme permettant d'alimenter l'aéronef en courant électrique et en climatisation-chauffage durant le stationnement* ».

²³ En cohérence avec la structure de la redevance actuellement en vigueur pour la mise à disposition des installations fixes de fourniture d'énergie électrique pour les aéronefs sur les deux plateformes.

²⁴ Au regard des projections des mouvements attendus.

84. La société ADP propose d'intégrer cette prestation dans la grille tarifaire, en créant un tarif²⁵ spécifique, plus faible que celui actuellement appliqué²⁶ afin d'inciter un plus grand nombre de compagnies aériennes à adhérer à ce service.
85. L'usage de cette installation correspond à un service public aéroportuaire, qui peut faire l'objet d'une redevance accessoire, en application de l'article R. 6325-9 du code des transports.
86. Dans le cadre de l'instruction, la société ADP a transmis à l'Autorité les éléments permettant de justifier le niveau du tarif proposé pour cette redevance, au regard du coût des services rendus, pour la période tarifaire soumise à homologation.
87. Au regard de ces éléments, l'Autorité considère que cette évolution est conforme aux principes généraux applicables aux redevances.
88. Par ailleurs, l'Autorité relève que la société ADP a indiqué que cette évolution fait partie d'une stratégie visant à optimiser les différentes ressources afférentes à l'enregistrement et au traitement des bagages. Cette stratégie l'avait notamment conduite à augmenter de +7 % le tarif annuel de la part fixe de la redevance pour mise à disposition de banques d'enregistrement et d'embarquement et traitement des bagages locaux, pour la période tarifaire 2023-2024.
89. Afin d'évaluer les impacts de cette stratégie sur l'utilisation des installations d'enregistrement et d'embarquement et le traitement des bagages locaux, l'Autorité recommande à la société ADP, pour la prochaine demande d'homologation, de réaliser et transmettre aux usagers une analyse d'impact des mesures mises en œuvre pour optimiser l'usage de ces ressources.

2.2.2. En ce qui concerne les modulations tarifaires

90. La proposition de la société ADP mentionnée au point 44, visant à reconduire, dans les mêmes conditions que durant la période tarifaire actuellement en vigueur, les trois modulations tarifaires applicables aux aéroports de Paris-Charles de Gaulle et Paris-Orly n'appelle pas de remarques de l'Autorité, au regard des exigences des articles R. 6325-14 à R. 6325-16 du code des transports.
91. S'agissant de la proposition mentionnée au point 45 applicable sur l'aérodrome de Paris-Le Bourget, la société ADP envisage de faire évoluer le coefficient applicable à la redevance d'atterrissage pour le groupe acoustique 6, qui passerait de 0,73 à 0,77 pour les atterrissages de jour (06h00 - 18h00) et de soir (18h00 - 22h00), et de 1,095 à 1,155 pour les atterrissages de nuit (22h00 - 06h00). Cette évolution s'inscrit dans la continuité de celle effectuée et homologuée par l'Autorité dans le cadre de la proposition tarifaire précédente qui vise, à terme, à aligner les coefficients appliqués aux groupes acoustiques 5 et 6 pour l'aérodrome de Paris-Le Bourget, à l'image des coefficients acoustiques des aéroports de Paris- Orly et Paris- Charles de Gaulle.
92. D'une part, les coefficients proposés pour la période tarifaire 2024-2025 sont conformes aux dispositions de l'arrêté du 24 janvier 1956 modifié susvisé et, d'autre part, comme indiqué au point 85 de sa décision n° 2022-087 du 8 décembre 2022, l'Autorité est favorable à l'objectif de convergence des coefficients des groupes acoustiques 5 et 6 et ne s'oppose donc pas à l'évolution proposée.

²⁵ De 0,134 € par passager embarqué des compagnies aériennes utilisatrices.

²⁶ De l'ordre de -11,2 %.

2.2.3. En ce qui concerne le caractère modéré de l'évolution des tarifs des redevances

93. Aux termes de l'article L. 6327-2 du code des transports, l'Autorité s'assure que l'évolution des tarifs, par rapport aux tarifs en vigueur, est modérée.
94. La modération tarifaire n'étant pas définie par les textes applicables, elle s'apprécie au cas par cas, en tenant compte des circonstances de chaque espèce dans lesquelles l'Autorité est amenée à se prononcer, sous le contrôle du juge. Parmi les éléments à prendre en compte, figurent notamment les projets prévus sur la plateforme, l'évolution du niveau de service rendu aux usagers, le système de caisse défini par arrêté et l'avis des usagers. Par ailleurs, dans sa décision du 31 décembre 2019, le Conseil d'État a précisé que la règle de la modération tarifaire « a pour seul objet de protéger les usagers d'une hausse excessive [des] tarifs »²⁷.
95. Comme exposé aux points 47 et 51, la société ADP propose des hausses des tarifs des redevances aéroportuaires, respectivement, de +4,5 % en moyenne pour Paris-Charles de Gaulle et Paris-Orly et de +5,4 % en moyenne pour Paris-Le Bourget, par rapport aux tarifs actuellement en vigueur.
96. Ces évolutions sont principalement dues à l'instauration de la nouvelle taxe sur l'exploitation des infrastructures de transport de longue distance, puisque, en l'absence de cette taxe, la société ADP avait proposé une évolution en moyenne de +1,5 % des tarifs des redevances aéroportuaires applicables aux aéroports de Paris-Charles de Gaulle et Paris-Orly et de +2,5 % concernant Paris-Le Bourget.
97. Or, d'une part, conformément aux règles générales applicables aux redevances aéroportuaires, la quote-part des charges relatives à la nouvelle taxe sur l'exploitation des infrastructures de transport de longue distance imputable au service public aéroportuaire en application des règles d'allocation comptable peut être couverte par les redevances aéroportuaires. Au cours de l'instruction, l'Autorité a pu s'assurer du caractère pertinent de l'allocation de la charge relative à cette taxe et invite la société ADP à intégrer les éléments y afférents dans son référentiel de gestion et à les transmettre aux usagers.
98. D'autre part, la société ADP a choisi de ne pas faire supporter aux usagers la totalité de cette quote-part, afin, précisément, de proposer une hausse des tarifs qui reste modérée pour les usagers.
99. Enfin, l'Autorité relève que, si la société ADP propose une hausse des tarifs des redevances différenciée, celle-ci induit des compensations entre redevances qui demeurent limitées.
100. Au regard de l'ensemble de ces éléments, l'Autorité considère que la proposition tarifaire formulée par la société ADP est modérée.

2.2.4. En ce qui concerne la juste rémunération des capitaux investis sur le périmètre régulé et le rapport entre le produit global des redevances et le coût des services rendus

101. Afin d'analyser le respect des conditions relatives, d'une part, à la juste rémunération des capitaux investis sur le périmètre régulé, d'autre part, au rapport entre le produit global des redevances et le coût des services rendus pour la proposition tarifaire de la société ADP, l'Autorité a porté son attention, notamment, sur : (i) les hypothèses de trafic retenues par la société ADP dans sa proposition ; (ii) les mécanismes d'allocation des produits, des actifs et des charges entre les différents périmètres ; (iii) la pertinence des projections financières qui en résultent pour établir la proposition tarifaire soumise à l'homologation.

²⁷ CE, 31 décembre 2019, SCARA et autres, req. N°424088.

a. Sur les hypothèses de trafic

102. La société ADP anticipe une hypothèse de trafic commercial de [90 – 110] millions de passagers pour l'année civile 2024 (pour les aéroports de Paris-Orly et Paris-Charles de Gaulle), et de [20 – 40] millions de passagers pour le premier trimestre 2025. Comme mentionné au point 54, la société ADP retient ainsi une hypothèse de trafic de [95 – 115] millions de passagers pour la période tarifaire 2024-2025.
103. Au regard, à la fois, des dynamiques d'offre et de trafic récentes, de la mise en service du système 4-FLIGHT en 2024²⁸ et des tendances pour l'évolution du trafic aérien communiquées aux mailles des faisceaux nationaux, européens et internationaux par plusieurs associations et organisations (ACI Europe, Eurocontrol, IATA), les prévisions établies par la société ADP sont, au global, cohérentes.

b. Sur l'allocation des produits, des actifs et des charges

104. Les décisions n° 2022-024 et n° 2022-025 de l'Autorité susvisées prévoient une application de leurs dispositions pour les comptes des exercices ouverts à partir du 1^{er} janvier 2023 et, partant, une application aux propositions tarifaires notifiées à l'Autorité à compter du 1^{er} septembre 2022. Dès lors, ces décisions sont applicables pour l'homologation de la présente proposition tarifaire.
105. Le respect des principes établis dans la décision n° 2022-024 étant cependant susceptible d'exiger des travaux requérant un délai conséquent, la section 5 de la décision n° 2022-025 prévoit des dispositions transitoires, acceptant notamment, à titre exceptionnel, le maintien de règles d'allocation existantes, malgré des justifications incomplètes ou manquantes, dès lors que (i) cette absence de démonstration suffisante de la conformité aux principes listés à l'article 2 de la décision n° 2022-024 résulte exclusivement de la nécessité, pour l'exploitant, de réaliser des études ou de faire évoluer son système d'information et/ou son modèle analytique de gestion, et que (ii) l'exploitant justifie auprès de l'Autorité – après l'avoir présenté aux usagers – de la mise en place d'un programme de travail crédible et adéquat, de nature à assurer la bonne application des principes listés à l'article 2 de la décision n° 2022-024 dans les meilleurs délais et, en tout état de cause, avant l'issue de la période transitoire, au 31 décembre 2025.
106. Au préalable, l'Autorité relève que la société ADP se situe dans le cadre de la période transitoire, en application de la section 5 de la décision n° 2022-025. En effet, par un courrier adressé à l'Autorité le 27 juillet 2023, la société ADP a indiqué que les travaux visant à la refonte de son système d'information de comptabilité analytique étaient encore en cours afin de se mettre en conformité avec l'ensemble des principes établis par la décision n° 2022-024.
107. L'Autorité relève également que la société ADP a engagé, entre le 21 juillet 2022 et le 14 juin 2023, un cycle de dix réunions avec les usagers, portant sur sa méthodologie d'allocation analytique, au cours duquel ces derniers ont pu partager des positions communes sur différentes thématiques relatives à l'allocation comptable de la société ADP.

²⁸ Le système 4-FLIGHT est un système de nouvelle génération de contrôle aérien pour les centres en-route de la navigation aérienne (CRNA), prévu pour une mise en service pour le CRNA Nord (concernant les aéroports parisiens) en 2024. Les phases d'essais (prévues du 9 janvier 2024 au 14 février 2024) et de mise en service du système 4-FLIGHT (prévue en novembre et décembre 2024) comportent des périodes « d'utilisation opérationnelle programmée » pour tester le système : pour garantir la sécurité, durant ces phases (d'une durée d'une à plusieurs semaines), les capacités opérationnelles des centres en route de navigation aérienne doivent être diminuées, ce qui devrait impliquer de réduire les programmes des vols des compagnies aériennes sur les aéroports concernés pour ne pas générer de retards trop importants sur les vols.

108. Postérieurement au cycle de réunions, la société ADP a adressé trois types de réponses aux usagers :
- Pour 44 thématiques, elle a considéré qu'un changement de règles d'allocation comptable n'était pas justifié ;
 - Pour 9 thématiques, elle a proposé de faire évoluer les règles d'allocation y afférentes et a proposé 5 autres évolutions qui n'étaient pas suggérées par les usagers ;
 - Pour 3 thématiques, elle a proposé de mener des études complémentaires en amont de la prochaine période tarifaire²⁹, et partagé avec les usagers un programme de travail.
109. Ces éléments appellent plusieurs commentaires de la part de l'Autorité.
110. En premier lieu, le maintien, à titre transitoire, de règles d'allocation existantes pour la période tarifaire soumise à homologation est acceptable dans le contexte évoqué ci-dessus. L'Autorité rappelle également que la conformité des règles d'allocation aux principes prévus dans la décision n° 2022-025 ne pourra être pleinement appréciée qu'une fois que le système d'information de comptabilité analytique permettra de restituer, d'une part, une vision exhaustive et fine des produits, des actifs et des charges, d'autre part, une vision prospective en cas de changement de règles d'allocation.
111. En deuxième lieu, il ressort de l'instruction que la plupart des usagers ont regretté n'avoir eu connaissance de la position de la société ADP sur les différentes thématiques que par un envoi de documents effectué quinze jours avant la séance de la CoCoÉco du 25 juillet 2023, alors que la qualité des échanges pendant le cycle de réunions était plutôt satisfaisante.
112. L'Autorité rappelle qu'en application du principe de transparence³⁰ mentionné dans sa décision n° 2022-024, les évolutions envisagées des règles d'allocation des actifs, des produits et des charges doivent être « *présentées aux usagers dans des conditions permettant leur intervention effective dans la détermination de ces règles* ». Pour les travaux à venir qui auront lieu d'ici la fin de la période transitoire, l'Autorité recommande à la société ADP, d'une part, d'échanger avec les usagers de manière itérative, c'est-à-dire en tenant compte des avis de chacune des parties prenantes, formulés au fur et à mesure des discussions, d'autre part, de prévoir un délai plus long que le délai formel minimum de quinze jours prévu par l'article 5 de l'arrêté du 16 janvier 2012 susvisé lorsqu'il s'agit de communiquer la documentation relative à l'allocation comptable, compte tenu de la complexité et du volume de cette documentation, et du fait qu'elle s'inscrit dans le cadre particulier de la mise en conformité des règles aux principes établis par l'Autorité dans sa décision n° 2022-024.
113. En troisième lieu, l'Autorité prend acte des évolutions des règles d'allocation envisagées pour la période tarifaire 2024-2025, qui conduisent, selon les estimations transmises par la société ADP, à une baisse limitée³¹ des charges et des actifs alloués au périmètre régulé, sans impact significatif sur les données prises en compte pour l'appréciation, par l'Autorité, du rapport entre le produit global des redevances et le coût des services rendus, d'une part, et la juste rémunération des capitaux investis sur le périmètre régulé, d'autre part. Pour autant, l'Autorité s'interroge, à date, sur la conformité des évolutions formulées par la société ADP avec les principes édictés dans la décision n° 2022-024 susvisée.

²⁹ Période tarifaire « 2025-2026 ».

³⁰ Le principe de transparence est défini comme suit dans la décision n° 2022-024 susvisée : « *les règles d'allocation des actifs, des produits et des charges (i) s'appuient sur des méthodologies objectives, (ii) permettent une identification claire des actifs, des produits et des charges alloués à chaque activité, (iii) permettent une évaluation de la pertinence des règles d'allocation et (iv) sont présentées aux usagers dans des conditions permettant leur intervention effective dans la détermination de ces règles*. ».

³¹ La baisse est de [5 - 10] millions d'euros en ce qui concerne les charges allouées au périmètre régulé et de [10 - 20] millions d'euros en ce qui concerne la base d'actifs régulés.

114. L'Autorité rappelle notamment que les principes de pertinence³² et de non-discrimination³³ requièrent une attention particulière lorsque les produits, les actifs et les charges ne peuvent pas être imputés directement³⁴. Les règles d'allocation doivent traduire au mieux la réalité économique et financière des différentes activités permettant de s'inscrire dans les principes édictés par l'Autorité. À cet effet, et compte-tenu de la multiplicité des approches économiques relatives à l'allocation des produits, des actifs et des charges, l'exploitant doit expliciter celle qu'il a choisie afin d'être transparent sur les objectifs qu'il poursuit.
115. En l'espèce, l'Autorité constate que la société ADP procède, pour la période tarifaire 2024-2025, à des évolutions de règles d'allocation entre les différents périmètres d'activités sans avoir réalisé (ou de façon partielle) des études sous-jacentes et sans avoir clairement explicité les principes économiques retenus. Tel est notamment le cas en ce qui concerne les règles d'allocation relatives aux surfaces communes³⁵ et aux infrastructures communes d'accès, qui représentent une part significative des coûts et des actifs alloués aux différents périmètres d'activités de la société ADP et qui constituent des points d'achoppements majeurs entre les usagers et l'exploitant.
116. En effet, s'agissant singulièrement des surfaces communes, la société ADP considère que la solution la plus pertinente pour faire évoluer la règle appliquée jusqu'à présent³⁶ consiste à allouer les surfaces directement à la fonction concernée, selon leur vocation, en délimitant, par exemple, l'équivalent d'un trottoir « virtuel » de deux mètres de large le long de chaque surface de commerce, le reste des surfaces étant directement alloué au périmètre régulé, supprimant la notion de surface commune aux activités aéronautiques et commerciales. Cette solution conduit, de facto, à majorer les actifs et charges alloués au périmètre régulé.
117. En l'espèce, cette méthodologie requiert une démonstration de sa pertinence fondée sur une étude spécifique qui n'a été présentée ni aux usagers ni à l'Autorité : en effet, de prime abord, la suppression des surfaces communes ne semble pas tenir compte de la nature de ces surfaces utiles à la fois pour l'acheminement des voyageurs vers les aéronefs et pour celui des clients vers les commerces, ce qui pourrait contrevenir aux principes de pertinence et de non-discrimination. À cet égard, l'Autorité sera vigilante à ce que la société ADP fournisse des éléments de justification robustes sur cette évolution avant la fin de la période transitoire dont elle s'assurera du bien-fondé au regard de ces principes.
118. S'agissant des infrastructures communes d'accès, l'Autorité relève que la société ADP s'est engagée, auprès des usagers, à mener des travaux, au cours de l'année 2024, sur les accès routiers généraux et le CDGVAL³⁷ afin d'objectiver les règles d'allocation au regard des types d'usage. L'Autorité encourage cette initiative et recommande à la société ADP d'élargir l'analyse à l'ensemble des types d'accès³⁸.

³² Le principe de pertinence est défini comme suit dans la décision n° 2022-024 susvisée : « *les règles d'allocation des actifs, des produits et des charges traduisent au mieux la réalité économique et financière des différentes activités et prennent en considération la nature des éléments alloués et de leur usage par les différentes activités.* ».

³³ Le principe de non-discrimination est défini comme suit dans la décision n° 2022-024 susvisée : « *les règles d'allocation des actifs, des produits et des charges n'avantagent pas une activité par rapport à une autre.* ».

³⁴ Comme indiqué au point 22 de sa décision n° 2022-025 les éléments d'actifs, de produits et de charges affectables directement doivent être imputés dans les seuls états de restitution des activités utilisatrices qui en ont une utilisation exclusive.

³⁵ Les surfaces communes considérées sont les halls et espaces de circulations du public, assortis des locaux usuels de ces zones (sanitaires, ascenseurs, espaces d'accueil, etc.). L'évolution proposée par la société ADP consiste à allouer les charges et actifs y afférents directement soit à la redevance par passager, soit aux activités commerciales.

³⁶ La règle appliquée, dite « 80/20 », fixant la proportion qui doit être attribuée aux commerces est issue d'une recommandation de la commission consultative aéroportuaire formulée dans son avis du 23 mai 2014 relatif à l'allocation des actifs, des charges et des recettes entre le périmètre régulé et le périmètre non régulé dans le cadre du projet de contrat de régulation économique 2016-2020 de la société ADP. L'hypothèse de répartition sous-jacente de la société ADP consiste à considérer que, sur une circulation standard de cinq mètres de largeur, un mètre pouvait être affecté aux commerces situés aux abords (soit 20 %).

³⁷ Le CDGVAL (signifiant « Charles de Gaulle véhicule automatique léger ») est un réseau de métro léger interne à l'aéroport de Paris-Charles de Gaulle desservant l'ensemble des terminaux et les gares (SNCF et RER) reliant l'aéroport à Paris.

³⁸ Les accès routiers généraux, les accès routiers aux aéroports, le CDG Val, les navettes en zone publique, les navettes et trains en zone réservée (LISA) et la base arrière-taxis.

119. D'une manière générale, l'Autorité constate que les choix des règles d'allocation ne semblent pas s'inscrire dans un cadre économique homogène. Certaines règles semblent converger vers l'attribution d'un coût de fourniture isolée³⁹ pour une activité et d'un coût incrémental pour l'autre, tandis que d'autres consistent davantage en une répartition des charges et des actifs, selon un ratio déterminé par l'exploitant en fonction de l'usage.
120. Dans ce contexte, les conditions d'un dialogue constructif avec les usagers ne semblent pas réunies et l'Autorité n'est pas en mesure d'évaluer, au global, si les règles d'allocation retenues par la société ADP respectent les principes édictés par sa décision n° 2022-024.
121. Aussi l'Autorité recommande-t-elle à la société ADP de réaliser des études visant à identifier, au moins à un niveau « macroscopique », les coûts de fourniture isolée des activités afin d'apporter la démonstration que l'application de ses règles d'allocation comptable conduit à un résultat qui, au global, d'une part, n'est pas discriminant, d'autre part, assure une juste répartition des synergies. Ce faisant, les discussions avec les usagers devraient être facilitées puisqu'ils disposeraient d'une grille de lecture à deux niveaux, avec :
- d'une part, un niveau « macroscopique » donnant une vision des coûts des différentes activités de l'aéroport (notamment les activités de services publics aéroportuaires, les activités commerciales ou encore les activités relative aux parcs automobiles) selon leurs coûts de fourniture isolée ;
 - d'autre part, un niveau « microscopique » à l'échelle des règles d'allocation pour lesquelles l'exploitant justifiera, par des analyses économiques fines (en s'appuyant en particulier sur des données d'usage), les choix retenus dans le cadre économique explicité au préalable et dont il devra assurer la cohérence avec le niveau « macroscopique ».
122. De manière plus générale, à l'image des démarches entreprises par d'autres exploitants et eu égard aux enjeux particuliers résultant du système de caisse en place, l'attestation d'un auditeur externe portant sur la conformité des règles d'allocation de la société ADP, telles qu'elles résulteraient des échanges et travaux recommandés par l'Autorité aux points précédents, aux principes posés par la décision n° 2022-024 précitée et éclairés par la décision n° 2022-025, serait de nature à faciliter les discussions ultérieures en CoCoÉco sur les propositions tarifaires construites à partir des états comptables établis conformément à ces règles et, partant, à sécuriser la procédure d'homologation de ces tarifs.
123. Enfin, l'Autorité note que pour la présente procédure d'homologation des tarifs des redevances aéroportuaires pour la période tarifaire 2024-2025, la société ADP a transmis une attestation, établie par l'un de ses commissaires aux comptes, sur les « *informations relatives aux produits et aux charges d'exploitation, à la base d'actifs immobilisés et à l'estimation du besoin en fonds de roulement, associés à certaines activités de la société Aéroports de Paris pour l'exercice clos le 31 décembre 2022* ». Cette attestation porte sur la concordance des informations financières présentées par périmètre d'activité avec les systèmes de comptabilité analytique de la société ADP et n'appelle pas d'observations particulières de la part des auditeurs.

³⁹ Comme cela a été indiqué dans la consultation publique, menée par l'Autorité du 25 mai 2021 au 30 juillet 2021, relative à la détermination du cadre général dans lequel devront s'inscrire les règles d'allocation des actifs, des produits et des charges pour les aéroports relevant du champ de compétence de l'Autorité de régulation des transports, les coûts de fourniture isolée correspondent aux coûts qu'encourrait un opérateur efficace s'il réalisait une activité de manière autonome.

c. Sur la juste rémunération des capitaux investis sur le périmètre régulé

124. Aux termes de l'article L. 6327-2 du code des transports, l'Autorité s'assure, en l'absence de contrat conclu en application de l'article L. 6325-2 du même code, que l'exploitant d'aérodrome reçoit une juste rémunération des capitaux investis sur le périmètre d'activités mentionné à l'article L. 6325-1, appréciée au regard du CMPC calculé sur ce périmètre. La vérification que les capitaux investis sur le périmètre d'activités régulé bénéficient d'une « juste rémunération » conduit à s'assurer qu'ils ne bénéficient pas d'une rémunération excessive eu égard aux attentes du marché, compte tenu des risques spécifiques à l'activité, tel que cela ressort du calcul du CMPC sur le périmètre régulé.
125. Cette « juste rémunération » de l'exploitant est satisfaite dès lors que la rentabilité aux bornes du périmètre d'activités régulées, mesurée par le ROCE, n'excède pas le CMPC estimé aux bornes de ce même périmètre.
126. Les analyses de l'Autorité s'agissant (i) du ROCE et (ii) du CMPC sont présentées ci-après.

• Sur le ROCE

127. Comme indiqué au point 54, le ROCE du périmètre régulé est estimé par l'exploitant à + [2,5 – 4,5] % pour la période tarifaire 2024-2025.
128. Au cours de l'instruction, la société ADP a transmis des éléments justificatifs en ce qui concerne ses prévisions de produits, d'actifs et de charges pour la période tarifaire soumise à l'homologation.
129. Ces dernières n'appellent pas de remarque de l'Autorité, à l'exception des prévisions établies en ce qui concerne le besoin en fonds de roulement et les niveaux d'investissements pris en compte dans le cadre du calcul de la base d'actifs régulés⁴⁰.
130. D'une part, l'Autorité relève que si la société ADP a entamé des réflexions concernant la méthodologie d'élaboration de ses prévisions de besoin en fonds de roulement, celles-ci doivent encore être poursuivies avant leur mise en œuvre. Ces travaux sont les bienvenus au regard des remarques formulées par l'Autorité dans sa décision n° 2022-087 sur la fiabilité méthodologique retenue à date par la société ADP.
131. D'autre part, l'Autorité considère le niveau d'investissements pris en compte dans le cadre du calcul de la base d'actifs régulés de la société ADP pour l'exercice 2024 comme étant ambitieux. En effet, à l'instar de ce qui a pu être observé ces dernières années, y compris avant la crise sanitaire, la société ADP a reporté, lors de la précédente période tarifaire, des investissements initialement prévus pour 2022 sur 2023, conduisant à un niveau d'investissements réalisés en 2022 inférieur au niveau initialement envisagé dans le cadre de la demande d'homologation. Ainsi, le montant de la base d'actifs régulés de la société ADP s'est révélé inférieur au montant prévisionnel à partir duquel ont été établies ses propositions tarifaires. Par ailleurs, les dernières données réelles connues concernant 2023, transmises par la société ADP au cours de l'instruction, révèlent que le taux d'avancement de réalisation des investissements⁴¹ est similaire à celui réalisé à la même période en 2022. Il apparaît donc peu probable que les investissements prévus pour 2023 soient réalisés dans leur globalité, alors qu'ils ne l'ont été ni en 2022, ni les années précédentes, y compris avant la crise sanitaire. Compte tenu de l'importance du programme d'investissements prévu pour la période 2023-2025, l'Autorité estime que cette tendance à la sous-réalisation des investissements prévus pourrait ainsi se maintenir en 2024.

⁴⁰ En application du II de l'article 3 de l'arrêté du 16 septembre 2005 susvisé.

⁴¹ À fin octobre 2023.

- Sur le CMPC

132. Comme indiqué au point 55, la société ADP estime le CMPC après impôt applicable à la période tarifaire 2024-2025 à 6,67 %.
133. Par sa décision n° 2023-052 du 9 novembre 2023 susvisée, l'Autorité a adopté des lignes directrices relatives à l'appréciation des niveaux de coût moyen pondéré du capital (CMPC) des périmètres régulés des aéroports relevant de son champ de compétence⁴². Cette décision a été publiée le 4 décembre 2023, postérieurement à la date de saisine de l'Autorité par la société ADP. Pour autant, l'Autorité rappelle qu'une consultation publique relative au calcul du CMPC applicable à l'homologation de tarifs des redevances aéroportuaires a été organisée du 18 avril 2023 au 18 juin 2023 et publiée sur son site internet.
134. En premier lieu, l'Autorité note que, dans un contexte marqué, d'une part, par une envolée des taux d'intérêts en raison des politiques monétaires menées pour juguler l'inflation, d'autre part, par une perception du risque sur le transport aérien plus élevée par rapport à la période pré-Covid, la société ADP a décidé, dans la continuité de la consultation publique susmentionnée, d'introduire des ajustements dans le calcul de certains paramètres du CMPC. Parmi ces ajustements figurent la prise en compte de l'inflation de long terme dans le calcul du taux sans risque, le raccourcissement de la période d'observation historique (de dix ans à cinq ans) et la pondération entre le coût de la dette historique et le coût de la dette nouvelle. Ces changements sont de nature à se rapprocher des pratiques de l'Autorité.
135. En deuxième lieu, l'Autorité relève toutefois que certaines des modalités de calcul utilisées par la société ADP restent éloignées des évolutions proposées dans le support de la consultation publique susmentionnée qui ont, par ailleurs, été reprises dans la décision n° 2023-052 susvisée, publiée de façon ultérieure à la date de saisine de l'Autorité. À titre d'illustration, trois points de divergences méthodologiques entre la société ADP et l'Autorité peuvent être signalés :
- Premièrement, la société ADP retient l'utilisation exclusive d'une moyenne arithmétique (qui conduit, sur des séries identiques, à des chiffres plus élevés que la moyenne géométrique), alors que l'Autorité recommande de retenir la moyenne simple des moyennes géométrique et arithmétique⁴³ ;
 - Deuxièmement, la société ADP retient un coût de la dette historique calculé aux bornes du Groupe ADP, alors que l'Autorité considère que les données aux bornes du Groupe ADP ne sont pas nécessairement représentatives d'une stratégie d'endettement efficace des seules activités régulées et, partant, doivent être mises en regard des résultats d'une approche normative pour l'estimation du coût de la dette ;
 - Troisièmement, la société ADP calcule un bêta à fin décembre 2022 en s'appuyant sur quatre comparables (ADP, AENA, Francfort, Zurich) et un indice de marché européen unique (Euro Stoxx 600), alors que l'Autorité arrête ses calculs au 30 septembre 2023 pour des tarifs applicables au 1^{er} avril 2024 (soit six mois avant), en s'appuyant sur six comparables (ADP, AENA, Francfort, Zurich, Bologne, Vienne) et sur des indices de marché nationaux.

⁴² La décision n° 2023-052 du 9 novembre 2023 susvisée est publiée sur le site internet de l'Autorité.

⁴³ Cf. point 104 de l'avis du 17 février 2020 susvisé : l'Autorité suggère « de privilégier un milieu de fourchette déterminé à partir d'une moyenne simple de la moyenne arithmétique et de la moyenne géométrique. »

Cf. point 115 du support de la consultation publique de l'Autorité : « Dans le cadre des homologations tarifaires, de façon à obtenir une valeur cible de CMPC encadrée par des valeurs inférieure et supérieure plus resserrées, par là-même limitant les biais baissiers et haussiers, l'Autorité estime préférable de systématiquement retenir la moyenne simple des moyennes arithmétique et géométrique, pour calculer tant la borne inférieure que la borne supérieure de la Prm. Cette approche devra permettre de garantir un niveau cible de CMPC plus robuste. »

136. L'impact cumulé de la correction des trois seuls éléments de divergence susmentionnés conduirait à une baisse du CMPC de l'ordre de 161 à 181 points de base par rapport au niveau de CMPC retenu par l'exploitant.
137. En application de la méthodologie décrite dans la décision n° 2023-052 susvisée, la valeur cible de CMPC après impôt du périmètre régulé de la société ADP estimée par l'ART est de l'ordre de 4,5 % nominal après impôt.
138. Dans ces conditions, le niveau de CMPC retenu par l'exploitant est trop élevé.
139. Néanmoins, le ROCE prévisionnel du périmètre régulé, estimé par l'exploitant à + [2,5 – 4,5] % pour la période tarifaire, reste à un niveau inférieur au niveau de CMPC du périmètre régulé calculé par l'Autorité.
140. Par ailleurs, les analyses de sensibilité effectuées par l'Autorité pour tenir compte des éléments mentionnés aux points 129 à 131 ne sont pas de nature à remettre en cause cette conclusion.
141. Dès lors, l'Autorité considère que la proposition tarifaire soumise par la société ADP n'est pas susceptible de conduire à une rémunération excessive des capitaux investis sur le périmètre régulé pour la période tarifaire 2024-2025 et, partant, remplit la condition posée à l'article L. 6327-2 du code des transports et rappelée au point .124

d. En ce qui concerne le rapport entre le produit global des redevances et le coût des services rendus

142. Sur la base des règles d'allocation des produits, des actifs et des charges ainsi que des règles de comptabilité analytique de la société ADP, l'Autorité a procédé à une analyse du rapport entre le produit global des redevances et le coût des services rendus. Il en résulte que la société ADP respecte la règle selon laquelle le produit global des redevances n'excède pas le coût des services rendus, avec un taux de couverture des services publics aéroportuaires de l'ordre de [80 – 90] %⁴⁴ pour la période tarifaire soumise à l'homologation, sur la base des données transmises.
143. Les analyses de sensibilité effectuées par l'Autorité pour tenir compte des éléments mentionnés aux points 129 à 131 ne sont pas de nature à remettre en cause cette conclusion en ce qui concerne le rapport entre le produit global des redevances et le coût des services rendus.

2.3. Sur la redevance d'assistance aux PHMR

144. L'article 8 du règlement (CE) n° 1107/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 susvisé dispose que l'entité gestionnaire d'un aéroport peut, pour financer l'assistance spécifiée, percevoir, sur une base non discriminatoire, une redevance spécifique auprès des usagers de l'aéroport. Cette redevance répond aux caractéristiques suivantes : elle doit être raisonnable, calculée en fonction des coûts, transparente et établie par l'entité gestionnaire de l'aéroport en coopération avec les usagers de l'aéroport. Par ailleurs, elle fait l'objet d'une comptabilité séparée.

⁴⁴ Hors redevance d'assistance aux PHMR.

145. Il s'agit donc d'une redevance autonome qui, comme l'a rappelé le Conseil d'État dans sa décision du 31 décembre 2019⁴⁵, ne peut faire l'objet de compensation avec d'autres redevances aéroportuaires et qui est homologuée séparément de ces dernières.
146. Comme indiqué au point 49, la société ADP propose une hausse moyenne des tarifs unitaires d'assistance aux PHMR de +7,5 % pour l'aéroport de Paris-Orly et de +8,3 % pour l'aéroport de Paris-Charles de Gaulle.
147. Ces propositions de hausses tarifaires interviennent dans un contexte d'augmentation continue du taux de prestation d'assistance aux PHMR⁴⁶ pour les deux aéroports, contribuant à la hausse des coûts des prestations y afférentes. Par ailleurs, l'Autorité relève que si la société ADP anticipe une baisse des coûts par prestation pour Paris-Charles de Gaulle, une hausse est envisagée pour Paris-Orly en 2024, alors même que, pour cette plateforme, les coûts réels par prestation ont, d'ores et déjà augmenté depuis 2019. La société ADP justifie cette hausse notamment par une hausse du coût de la sous-traitance par prestation pour cette plateforme.
148. Pour autant, l'Autorité constate que, malgré les augmentations tarifaires proposées, pour la période tarifaire 2024-2025, le produit de la redevance destinée à financer l'assistance aux PHMR, tant pour l'aéroport de Paris-Orly que pour l'aéroport de Paris-Charles de Gaulle, reste inférieur aux coûts de cette dernière.
149. Par conséquent, cette proposition est conforme aux principes applicables aux redevances pour services rendus et aux exigences de l'article 8 du règlement (CE) n° 1107/2006 précité.
150. Néanmoins, au regard de la hausse continue du nombre de prestations d'assistance aux PHMR et de la croissance des charges afférentes à cette prestation, l'Autorité appelle la société ADP à mieux maîtriser, notamment sur la plateforme de Paris-Orly, l'évolution des coûts par prestation, notamment des coûts de la sous-traitance par prestation. À cet égard, un retour d'expérience du « plan d'accompagnement des prestataires » amorcé, depuis 2022, par la société ADP pourrait utilement contribuer à cet objectif.
151. Au regard de ces éléments, les tarifs de cette redevance peuvent être homologués.

⁴⁵ CE, 31 décembre 2019, *CSTA et autres*, req. n°424088.

⁴⁶ C'est-à-dire du nombre de prestations d'assistance aux PHMR réalisées par rapport au nombre total de passagers.

DÉCIDE

Les tarifs des redevances aéroportuaires applicables aux aérodromes de Paris-Charles de Gaulle, Paris-Orly et Paris-Le Bourget, pour la période tarifaire du 1^{er} avril 2024 au 31 mars 2025, sont homologués.

Le secrétaire général de l'Autorité est chargé de l'exécution de la présente décision, qui sera notifiée à la société ADP et publiée sur le site internet de l'Autorité.

L'Autorité a adopté la présente décision le 18 janvier 2024.

Présents : Monsieur Thierry Guimbaud, Président ; Monsieur Philippe Richert, vice-président ; Madame Florence Rousse, vice-présidente ; Monsieur Patrick Vieu, vice-président ; Madame Sophie Auconie, vice-présidente.

Le Président

Thierry Guimbaud